

Elżbieta Kaczmarska

## **PROCESY REWITALIZACYJNE WE WSPÓŁCZESNYM ROZWOJU MIAST POLSKI**

### **Wprowadzenie**

Współczesne procesy rozwoju miast w Polsce coraz częściej wiążą się z zagadnieniem rewitalizacji. Ten „gorący” temat wzbudza zainteresowanie nie tylko wśród samorządowych urzędników, ale i samych mieszkańców miast od momentu, gdy w Polsce zaczęły być dostępne fundusze strukturalne finansujące projekty rewitalizacyjne. Procesy te po wejściu do Unii Europejskiej nabrały odpowiedniego tempa i rozmachu, spowodowały też wzrost zainteresowania mediów. Warto jednak przypomnieć, że podstawę współczesnych projektów rewitalizacyjnych w Polsce stanowią wcześniejsze prace badawcze i realizacje związane z ochroną dziedzictwa narodowego.

### **Uwarunkowania historyczne**

Poczucie odpowiedzialności za utrzymanie autentyzmu środowiska kulturowego wykrystalizowało się w Polsce bardzo wcześnie, bowiem identyfikowano je z walką o przetrwanie tożsamości narodowej i odzyskanie niepodległości, a za przejaw patriotyzmu uważano ochronę tradycyjnych budowli o rodowodzie historycznym. Początkowo koncentrowano się na wybranych, najcenniejszych budowlach, w ma-

łym stopniu interesując się ich otoczeniem. Z czasem stwierdzono, że obiekty zabytkowe uzyskują większą wartość, gdy pozostają w swym kontekście przestrzennym.

Ochrona zespołów zabudowy, dzielnic, a nawet całych miast i wsi, wraz z otwartym krajobrazem, stała się domeną różnych specjalistów, nie tylko konserwatorów zabytków. Stała się także elementem programu działania Towarzystwa Urbanistów Polskich, stowarzyszenia powstałego w 1923 r. i grupującego przedstawicieli wielu dyscyplin naukowych. Ich badania posłużyły w pracy projektowej do dalszego, prawidłowego rozwoju miast. Podstawy prawne ochrony miast dały dekrety z 1918 i z 1928 r.<sup>1</sup>

Po II wojnie światowej w wielu miastach, głównie w centrach, utrzymano podstawowe dawne struktury urbanistyczne, odbudowując najcenniejsze<sup>2</sup>, chroniąc oraz korygując pozostałe i dopuszczając nowe na obszary totalnie zniszczone, na przykład na tereny getta w Warszawie<sup>3</sup>. Prace te, wykorzystując wyniki badań ruin, przedwojenne pomiary oraz prace inwentaryzacyjne, przyniosły korzystne rezultaty przestrzenne. Nie uchroniono się jednak od rozwiązań nietrafnych, które doprowadziły do zniszczenia relikwów układów zabytkowych miast przez realizację, w drobnej strukturze ośrodków historycznych, koncepcji modernistycznych nieodpowiednich skalą, gabarytami i funkcjami.

## Ujęcie tradycyjne

W ratowaniu tych ośrodków, których nie ominęła destrukcja, będąca odbiciem wielu zaniedbań, w latach 1981-1985 był poświęcony program badań międzyresortowych MRI.6 pod tytułem „Rewaloryzacja zespołów zabytkowych na tle rozwoju miast”. Czwarta grupa tematyczna „Rola i funkcja zespołów zabytkowych w rozwoju przestrzennym miast, aglomeracji i regionów” obejmowała wieloaspektowy program badań o szerokiej skali przestrzennej (miasta różnej wielkości, aglomeracje, region) oraz zakresie terytorialnym (analizy dotyczyły całego kraju) i tematycznym<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup> T. Zarębska, *Towarzystwo Urbanistów Polskich w działalności na rzecz ochrony środowiska kulturowego*, [w:] *Raport. Planowanie i rozwój przestrzenny. Wyzwania i alternatywy dla Europy Środkowej i Wschodniej w latach 90. Dziedzictwo kulturowe w Zjednoczonej Europie*, Międzynarodowy Kongres TUP 1923-1993, Warszawa 1993.

<sup>2</sup> *Ibidem*. 177 miast utraciło ponad 50% swojej substancji budowlanej – przede wszystkim w zabytkowych dzielnicach centralnych.

<sup>3</sup> Przy odbudowie innych miast przyjmowano rozmaite założenia: od rekonstrukcji wnętrza zabytkowych w Gdańsku, przez uzupełnienie ich nowymi formami w Poznaniu, do rezygnacji z zabudowy staromiejskiej i wprowadzania nowej w sąsiedztwo zrekonstruowanych dominant w Szczecinie; T. Zarębska, *op. cit.*

<sup>4</sup> MRI.6. (IV), tj. jeden z 11 aspektów wielodyscyplinarnego i wielopłaszczyznowego Problemu Międzyresortowego I.6: *Rewaloryzacja zespołów zabytkowych na tle rozwoju miast*, koordynowanego przez prof. dra hab. inż. arch. J. Bogdanowskiego z Politechniki Krakowskiej w latach 1981-1985.

W prace badawcze zaangażowały się ówczesne ośrodki naukowe i uczelnie – głównie politechniki<sup>5</sup>.

Wyniki opracowań pozwoliły po raz pierwszy na całościową, kompleksową ocenę stanu przestrzeni miast historycznych w Polsce i stały się podstawą naukową do formułowania programów odnowy miast, jak również zapoczątkowały procesy legislacyjne prawnej ochrony dziedzictwa kulturowego<sup>6</sup>. Dotyczy to szczególnie tworzenia parków kulturowych, ochrony obiektów techniki i przemysłu, rewitalizacji terenów poprzemysłowych oraz ochrony dóbr kultury współczesnej jak również ochrony tożsamości „miejsca”.

Ponadto były odpowiedzią na zaznaczające się w owym czasie światowe tendencje „odwrotu” z obrzeży miast do ich centrów i postulowanego na szeroką skalę powrotu do miejskości. Ponownie odkryty walor atrakcyjności i dogodności położenia tych terenów oraz ich – często już fatalny – stan techniczny, doprowadziły do wzrostu zainteresowania zespołami zabytkowymi. Stanowiły one nie tylko zespoły o znaczących wartościach kulturowych oraz przestrzennych, ale także niewykorzystane zasoby użytkowe, kubaturowe, a także społeczne.

Nadany przez „urbanistyczną historię” kierunek rozwojowy tych miast nie mógł zostać pominięty przy planowaniu ich dalszego rozwoju – demograficznego, przestrzennego, kubaturowego. Stanowił bowiem pewien faktyczny stan terytorialny, komunikacyjny, kompozycyjny, który powinien być kontynuowany.

W nawiązaniu do przeprowadzonych w tym okresie badań, analiz, pomysłów koncepcyjnych, podjęto wiele prób rewaloryzacji urbanistycznej, którą można określić jako rewitalizację formy i kształtu miejsca, stanowiącą najbardziej atrakcyjną wizualnie i widowiskową część procesu odnowy. Równocześnie warto zaznaczyć, że do końca lat 80. XX w. państwo było prawie wyłącznym zleceńodawcą i inwestorem projektów rewaloryzacji, co znacznie ograniczało elastyczność i spektrum działań. Z podjętych w tym okresie prac rewaloryzacyjnych należy wymienić odnowę kwartałów kamienic prywatnych w centrum Krakowa i podobny program realizowany w Zamościu. Prace wykonywane były przez instytucje państwowe, a udział właścicieli nieruchomości w tym procesie z różnych względów był minimalny.

Przełom systemowy w 1989 r. i stopniowe przejście na gospodarkę rynkową, wzmocnienie roli samorządów terytorialnych i możliwość korzystania z funduszy przedakcesyjnych, przy równoczesnym doskonaleniu prawa w zakresie planowania i zagospodarowania przestrzennego, postawiło problem odnowy miast

---

<sup>5</sup> Wyniki prac sukcesywnie publikowano od 1986 r., stanowiły one również podstawę wielu dysertacji naukowych. Ponadto korzystano z nich w programach badawczych podejmowanych po 1989 r. w nowych uwarunkowaniach społeczno-politycznych.

<sup>6</sup> H. Nieć, W. Kowalski, *Założenia polskiej koncepcji prawnej ochrony dziedzictwa architektonicznego*, materiały opracowane w ramach programu resortowego MR.I.6., PAN, MEN, koordynowanego przez Politechnikę Krakowską, Kraków 1986; *Potrzeby prawne ochrony miast historycznych*, oprac. D. Kłosek-Kozłowska, Sekcja Ochrony Środowiska Kulturowego TUP, Państwowa Służba Ochrony Zabytków, Program IV: Ratowanie miast historycznych, Ośrodek Dokumentacji Zabytków, Warszawa 1996.

w rzędzie podstawowych zadań polityki przestrzennej państwa. Program regeneracji środowiska zurbanizowanego wspierały pojawiające się różnorodne spółki renowacyjne i towarzystwa odnowy, powszechne stało się także promowanie udanych inicjatyw zagranicznych i polskich<sup>7</sup>.

## Ujęcie współczesne

Do kryteriów kulturowych i estetycznych oceny rewitalizowanego z przesłanek konserwatorskich i urbanistycznych obszaru, dołączono w Polsce w końcu XX w. kryteria społeczne i ekonomiczne, co w Stanach Zjednoczonych i Europie Zachodniej miało miejsce w połowie lat 70. Na wzór metod zachodnich, rozpoczęto propagowanie rewitalizacji stopniowej (ciągłej), określanej jako „miękka” lub „łagodna”, włączając w działania pilotażowe nowe obszary i rozszerzając problematykę o zagadnienia społeczne, a także coraz szerzej wprowadzając zasady strategii kompleksowej<sup>8</sup>.

Zintegrowany Program Operacyjny Rozwoju Regionalnego opublikowany w 2004 r., upowszechnia ten sposób postrzegania i analizy, opierając wybór obszarów dawnej zabudowy, kwalifikujących się do działań interwencyjnych i przekształceń na „parametrach kryzysu”. Obejmuje to kryteria dotyczące wykluczenia społecznego, takie jak: współczynnik bezrobocia, współczynnik przestępczości, ubóstwo, brak sukcesów młodocianych w nauce, marginalizację określonych grup mieszkańców i inne przesłanki natury społecznej i ekonomicznej.

---

<sup>7</sup> W tym zakresie szczególnie aktywnie było Towarzystwo Urbanistów Polskich. Na swoim jubileuszowym kongresie prezentowało przykłady krajowych i samorządowych systemów planowania i nadzoru z państw Europy Zachodniej. Wprowadziły one wiele instrumentów działania, mających przywrócić do życia tereny zaniedbane, zniszczone i opuszczone, położone w pobliżu lub w granicach konurbacji miejskich. Obszary te nie tylko obniżały tempo i jakość sąsiadujących inwestycji, ale również odbierały mieszkańcom entuzjazm i motywację do działań mogących poprawić warunki środowiskowe. A. Walker podaje formy odnowy zastosowane na terenie Anglii w latach 80. XX w. Były one dwójakiego rodzaju. Pierwsze działały poprzez regulacje wprowadzane w istniejący system planowania i nadzoru – krajowy i samorządowy. Drugie poprzez powstawanie inicjatyw stymulujących rozwój przy jednoczesnej wzmożonej kontroli inwestycji prywatnych. Podstawowymi programami uruchamiającymi środki rządowe były subwencje dla terenów zaniedbanych, programy miejskie i agencje rozwoju miast. Wszystkie te inicjatywy korzystały z różnych priorytetów, zajmując się poprawą i uzdrowieniem środowiska miejskiego, działając poprzez różnorodne agendy, prywatne i publiczne. Równolegle realizowano również programy zajmujące się w większym stopniu aspektami społecznymi i gospodarczymi. Ogłoszono także program „Wyzwanie dla miasta”, którego celem była odnowa miast przez współpracę samorządu terytorialnego z miejscową społecznością i sektorem prywatnym.

<sup>8</sup> W strategii kompleksowej renowacji wyodrębniono ówczesnie (początek lat 90. XX w.) trzy rodzaje organizacji procesu i finansowania prac określanych jako modele. Z doświadczeń szczecińskich wynika, że pierwszy z nich, zwany modelem budżetowym, zakładał, że inwestorem realizującym i finansującym określone, wydzielone zadanie jest miasto, wspomagane środkami pochodzącymi z funduszu renowacyjnego. Model drugi to model komercyjny, w którym rolę inwestora przyjmuje osoba prywatna bądź wyspecjalizowana firma inwestorska i ona realizuje oraz finansuje całe przedsięwzięcie. Model trzeci to model małych ulepszeń polegający na wspomaganiu z budżetu miasta inwestycji i remontów prowadzonych przez obecnych użytkowników, mający na celu poprawę standardów i warunków zamieszkania. Osiągnięte rezultaty wskazują na możliwość i celowość równoległego wprowadzenia w życie wszystkich omówionych wyżej modeli, z dostosowaniem ich do lokalnych warunków i możliwości. W modelu komercyjnym istotną sprawą było pozyskanie odpowiedniego inwestora oraz wyprzedzenie modernizacji obiektów mieszkaniowych budownictwem zamiennym.

Przekształcenia obszarów kryzysowych dotyczą zdegradowanych:

- dzielnic historycznych,
- dawnych zasobów mieszkaniowych, często zlokalizowanych również w dzielnicach historycznych (odnowa bloku zabudowy staromiejskiej),
- miejskich terenów przemysłowych, pokolejowych, powojkowych, posportowych,
- osiedli mieszkaniowych, tzw. blokowisk.

Do ponownego włączenia w życie miasta obszary te potrzebują nie tylko prac technicznych, lecz również rozwoju gospodarczego i rozwiązania narosłych problemów społecznych. Powiązanie spraw technicznych – infrastrukturalnych (infrastruktura twarda), gospodarczych (programy pobudzenia przedsiębiorczości, zachęty do inwestowania, udzielanie pożyczek) i społecznych, (mobilizowanie mieszkańców do aktywności), stanowi istotę współczesnych procesów rewitalizacji, które w odróżnieniu od tradycyjnych ujęć odnoszą się do całości życia miasta, a nie tylko jego formy, gdyż byłoby to znaczącym zawężeniem problematyki.

Brak synergii efektów działań w wymienionych dziedzinach zazwyczaj jest przyczyną porażki programów rewitalizacji, co na przykład miało miejsce w nieudanej rewitalizacji miast landów wschodnich w dawnej NRD<sup>9</sup>.

Nie wypracowano uniwersalnych procesów rewitalizacji czy procedur tworzenia projektów rewitalizacyjnych, jednakże porównując doświadczenia krajów zachodnich, głównie angielskich, hiszpańskich i niemieckich, można wskazać, że udany projekt rewitalizacji powinien uwzględniać cztery fazy podstawowe:

- tworzenie strategii,
- uzasadnienie ekonomiczne,
- uzyskanie finansowania,
- realizacja i monitoring<sup>10</sup>.

## Podsumowanie

Rewitalizacja polskich miast jest procesem znacząco opóźnionym w stosunku do praktyki innych państw, w szczególności zachodnioeuropejskich czy północnoamerykańskich. Pozwala to w programach autorskich korzystać z doświadczeń innych krajów i inspiracji w odniesieniu do kontekstu przestrzenno-architektonicznego i organizacyjno-finansowego, chociaż wydaje się, że na bazie istniejących wzorców, konieczna jest budowa własnego, specyficznego dla tradycji i naszych realiów ekonomicznych oraz ustrojowych, modelu działań rewitalizacyjnych<sup>11</sup>.

<sup>9</sup> M. Koźmińska, M. Mastalerz, A. Sarnacka, *Projekty rewitalizacyjne – zawartość i przygotowanie*, „Urbanista” 2006, nr 7(43).

<sup>10</sup> *Ibidem*.

<sup>11</sup> *Ibidem*. Modele te różnią się przede wszystkim sposobem finansowania. Model angielski (Londyn, Belfast, Liverpool) polega na znaczącym zaangażowaniu partnerów prywatnych. Zakłada tworzenie spółek, w skład których wchodzi sektor publiczny oraz wybrani w przetargu inwestorzy prywatni (ppp). Model hi-

Wiele samorządów w Polsce chce widzieć kompleksowo problemy rozwoju lokalnego, w tym programy rewitalizacji, podobnie jak w modelach zachodnich. Zadanie to nawet stało się modne i popularne wśród osób zajmujących się polityką, samorządnością i zarządzaniem publicznym. Obecnie nie ma jednak całościowej oceny wyników podjętych prac rewitalizacyjnych, aczkolwiek takie próby są czynione przez ośrodki akademickie<sup>12</sup>. Nie przeprowadzono również oceny modeli finansowania zastosowanych w programach polskich.

Z pierwszych doświadczeń wynika, że samorzady w Polsce są najlepiej przygotowane do wykonania zadań infrastrukturalnych. W zakresie finansowania liczą głównie na istotny udział środków Unii Europejskiej i środki publiczne. W mniejszym stopniu na partnerstwo publiczno-prywatne, co stało się motorem udanych rewitalizacji zachodnich (model hiszpański i angielski).

Najtrudniejszą sprawą wydaje się zmobilizowanie lokalnej społeczności do partycypacji w programach odnowy. Konsultacje społeczne w zakresie omawianych zagadnień oraz ich rezultaty nie przynoszą na razie zadowalających wyników, ponieważ wymagają lepszego przygotowania od strony koordynującej w zakresie organizacji i programu konsultacji, a szczególnie większej liczby trenerów społeczności lokalnych. Wydaje się niezbędne popracowanie nad zmianą sposobu myślenia tej grupy społecznej, która w różny sposób jest związana z rewitalizowanym miejscem, aby zmieniła postawę z roszczeniowej na zaangażowaną.

Wielowymiarowość przedstawionego zagadnienia i dynamika zachodzących zjawisk wiąże się z potrzebą kompleksowego patrzenia na skutki realizacji projektów i programów rewitalizacyjnych w życiu miast i koordynacji podejmowanych prac.

---

szpański (Bilbao, Madryt, Sewilla), stosowany również w Portugalii (Lizbona) i Grecji (Ateny), wykorzystuje przy finansowaniu programów rewitalizacyjnych środki Unii Europejskiej, a własny wkład sektora publicznego jest często uzupełniany udziałem inwestorów prywatnych, tworząc rozbudowane schematy ppp. Model niemiecki (landy wschodnie, podobną zasadę zastosowano również w miastach francuskich) polega na finansowaniu programów wyłącznie z krajowych środków publicznych.

<sup>12</sup> Zainteresowanie problematyką rewitalizacji ma również swoje odzwierciedlenie w tematyce prac dyplomowych. Autorka tego artykułu w latach 2003-2008 była promotorem wielu prac magisterskich podejmujących w różnym kontekście temat rewitalizacji, na Wydziałach Architektury Politechniki Krakowskiej i Politechniki Poznańskiej, w Akademii Pedagogicznej w Krakowie oraz w Krakowskiej Szkole Wyższej.